

hier untersuchte Schulungsprogramm hinein, denn das Personal wird auch im Umgang mit solchen Datenbanken und Informationsplattformen geschult. Ziel ist es, implizite und explizite Wissensbestände (Problemdeutungen, normative Rechtfertigungen, Handlungserwartungen und Routinen) zu vermitteln.

Auch diese Europäisierung qua Verfahren und Dingen wird nicht ungefiltert bis auf die Ebene der *street level bureaucracy* durchschlagen. So ist bekannt, dass die Behörden der Mitgliedsländer mit den elektronischen Arbeitsmitteln unterschiedlich umgehen (Gibb/Good 2013; van Kist/Rossett 2020), und Ähnliches gilt auch für die europäischen Rechtsvorgaben, etwa in Bezug auf das Dublin-Verfahren, die in den Ländern unterschiedlich in die Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe eingepflegt werden (siehe Kapitel 5.2). Die unterschiedliche Aneignung betrifft insofern auch die Module innerhalb des europäischen Schulungsprogramms, die sich mit diesen europäisierten Verfahrenselementen und Arbeitsmitteln befassen. Die Übernahme der diesbezüglichen Schulungsinhalte im beruflichen Alltag kann durch die in den Behörden etablierten administrativen Strukturen erschwert werden. Relevant können aber auch Widerstände oder Trägheiten beim lokalen Verwaltungspersonal sein, sofern die Neuerungen den etablierten Arbeitsroutinen und Überzeugungen widersprechen. Das Schulungsprogramm schlägt nämlich Leitlinien und Arbeitstechniken vor, die bestimmte Problemdeutungen, normative Orientierungen und praktische Regelungen präferieren und damit die in den lokalen Behörden verbreiteten professionellen Selbstverständnisse und etablierten Routinen herausfordern.

### **2.3 ZWISCHENFAZIT: ZUR FELDTHEORETISCHEN EINORDNUNG DES STREET LEVELS**

Die bisherigen Ausführungen haben sich zum Ziel gesetzt, die Genese eines europäischen Verwaltungsfeldes in seinen Voraussetzungen, Strukturelementen und Entwicklungsprozessen nachzuvollziehen. Wie wir beschrieben haben, legen wir unseren Fokus dabei nicht primär auf die Veränderungen von staatlichen Verwaltungsstrukturen und politisch-bürokratischen Eliten (Bach 1999; Haller 2009), sondern auf die Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns. Damit haben wir gleichzeitig auf die mikrosoziologische Verwaltungsforschung verwiesen, da sie es erlaubt, die Europäisierungsdebatte zu erden. Denn die angestrebte Harmonisierung der Verwaltungspraxis auf der lokalen Ebene trifft auf Widerstände und Hemmnisse, die trotz wiederholter Bemühungen der EU-Institutionen, der natio-

nenal Mitgliedsstaaten und der beteiligten Behörden um gezieltere und passgenauere Rechtsvorgaben und grenzüberschreitende Verwaltungshilfen nicht einfach überwunden werden können.

Die bisherige Forschung zur Europäisierung öffentlicher Verwaltungen gibt dieser skeptischen Position Recht. So ist zwar nachgewiesen worden, dass die mitgliedstaatlichen Verwaltungsstrukturen und bürokratischen Eliten Veränderungen unterworfen sind. Diese Veränderungen werden auf direkte und indirekte Einflüsse des europäischen Rechts, der europäischen Politik und europäischen Institutionen zurückgeführt (Goldsmith 1993; Bolgherini 2005; Heidbreder 2011; Sommermann 2015). Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass Veränderungen auch auf andere Faktoren zurückgeführt werden können, denken wir etwa an parallele Reformprozesse im Zuge der Verwaltungsmodernisierung in den behandelten Ländern. Hinzu kommt, dass Konvergenzprozesse nicht eindeutig und überall belegt werden konnten (Olsen 2003; Dussauge 2005), da sich nationale Verwaltungsstrukturen und bürokratische Eliten immer noch entlang eingespielter Muster reproduzieren (Diamant 1989; Sotiropoulos 2004; Beyers 2005; Beck 2021: 143ff.). Weiter verbreitet sind partielle Anpassungen der nationalen Verwaltungsstrukturen an die europäischen Institutionen und Rechtsvorgaben (Harmsen 1999; Smith 2003; Heidbreder 2011; Sommermann 2015) wie auch aufgaben- und bereichsspezifische Formen der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation (Hofmann 2008; Beck 2021).

Die Studien zur Vollzugsebene bestätigen dieses uneinheitliche Bild: In manchen Ländern wird eine zunehmende Harmonisierung und Standardisierung der Asylverwaltungspraxis beobachtet (Rosenberger/König 2012), während in anderen Ländern Widerstände gegen Europäisierungsbestrebungen und Kontinuitäten nationaler Verwaltungsstrukturen in Asylbehörden diagnostiziert werden (Papadimitriou/Papageorgiou 2005; Probst 2011). Im Zuge der Krise des europäischen Asylsystems sind diese mitgliedstaatlichen Unterschiede noch deutlicher zutage getreten, wie neuere Studien belegen (Gill/Good 2019; Glorius et al. 2019; Servent/Zaun 2020; Tsourdi 2020a).

Der feldtheoretische Bezugsrahmen, den wir für die Analyse des europäischen Verwaltungsraums heranziehen, verspricht Erkenntnisfortschritte, die das Problem widersprüchlicher Befunde und Erklärungen zu lösen vermögen. Im Sinne dieses Bezugsrahmens sprechen wir uns insbesondere dafür aus, die konvergenztheoretischen Postulate der bisherigen Forschungen zu überwinden. Diese machen die Entwicklung eines europäischen Verwaltungsraums und die Europäisierung der nationalen Verwaltungsstrukturen und lokalen Verwaltungspraktiken letztlich an der Frage der Harmonisierung und Konvergenz fest – womit sich die wissenschaftliche Agenda an den politischen Zielvorstellungen der EU-Institutionen und

Mitgliedsländer ausrichtet. Zweifelsohne ist Konvergenz eine mögliche Folge und damit auch ein potenzielles Indiz für Europäisierung. Aber in feldtheoretischer Perspektive wäre auch die Ausdifferenzierung und das Auseinanderdriften nationaler Verwaltungsstrukturen und Behördenpraktiken ein möglicher und sogar wahrscheinlicher Fall einer solchen Europäisierung. Die Vergemeinschaftung der Regulierungsaufgabe – in unserem Falle: die Schutzgewährung an Geflüchtete und die gleichzeitige Abwehr ›irregulärer‹ Migration und vermeintlich unberechtigter Anträge im Rahmen des europäischen Grenzregimes – schafft ein gemeinsames Handlungsfeld mit arbeitsteiligen Zuständigkeiten. Dieses Handlungsfeld hebt nationale Verwaltungsstrukturen und -praktiken nicht auf, sondern setzt sie zunächst nur in Beziehung zueinander. Damit entfaltet das europäische Verwaltungsfeld disparate Wirkungen, denn es etabliert eine Verwaltungsgemeinschaft mit geteilten Zuständigkeiten und einer durchweg asymmetrischen Arbeitsteilung bei der Verwaltung von Flucht und Asyl, die zwischen Konflikt und Kooperation oszilliert. Die Kooperation zwischen Behörden ist damit genauso eine Folge der Europäisierung wie die Nicht-Kooperation im Sinne zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen, Unterlassungen oder Problemverschiebungen.

Die Frage nach einer Europäisierung des Verwaltungshandelns muss daher ergebnisoffen behandelt werden. Es gilt zu klären, ob sich der behördliche *street level* unter dem Einfluss der GEAS-spezifischen Europäisierungsimpulse verändert und in welchem Ausmaß und auf welche Weise dies geschieht. Die kontrastierende Analyse der schwedischen und deutschen Behörden – des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge und des *Migrationsverket* – liefert uns reichhaltiges empirisches Material für die Beantwortung dieser Fragen. Zweifelsohne handelt es sich um Länder, die gegenüber den süd- und osteuropäischen Mitgliedsländern gleich in mehrfacher Hinsicht durch ähnliche Problemkonstellationen und Positionierungen im europäischen Asylsystem gekennzeichnet sind – womit wir uns aufs europäische ›Zentrum‹ konzentrieren und die ›Peripherie‹ des GEAS ausblenden. Die Untersuchung schwedischer und deutscher Behörden liefert gleichwohl vielversprechende Einblicke in die Bedingungen, Formen und Folgen einer Europäisierung administrativer Praxis. So unterscheiden sich die behandelten Behörden nicht nur in wichtigen Aspekten (Rechts- und Verwaltungsstrukturen, Orientierungspunkte und Leitbilder der Asylgewährung, Organisationskulturen etc.), sondern sind auch aktiv in die hier diskutierten Europäisierungsprozesse bis auf den *street level* einbezogen. Damit können wir klären, ob die in diesem Kapitel diagnostizierten Strukturen und Dynamiken des europäischen Asylverwaltungsfeldes und die darin verorteten Modalitäten und Maßnahmen der Europäisierung

der lokalen Behördenpraxis wirksam sind. Und wir können klären, ob die feldspezifischen Dynamiken auf eine Verkopplung oder Entkopplung, Annäherung oder Entfremdung, Vereinheitlichung oder Ausdifferenzierung hinauslaufen.

Der Fokus der komparativen Untersuchung liegt auf der Verwaltungspraxis, und unser Interesse gilt dem Grad und der Art ihrer Europäisierung. Für unsere Fragestellung ist damit aber nicht erst das Ausmaß der Durchdringung des lokalen Verwaltungshandelns von Bedeutung, sondern bereits der spezifische Umgang der *street level bureaucracy* mit dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem und dessen Vermittlung im Schulungsprogramm. Auf diese Weise rücken wir von der konvergenztheoretisch orientierten Europäisierungsforschung ab, denn diese interessiert sich bloß für eine gelingende oder misslingende Harmonisierung. Unsere eigene Untersuchung geht darüber hinaus: Der Vergleich schwedischer und deutscher Behörden soll herausarbeiten, inwiefern sich die Praxis der Bearbeitung von Asylanträgen innerhalb des Feldes reproduziert und in welcher Weise sowie mit welchen Folgen für die Asylvergabepraxis europäisierte Wissensbestände und Arbeitsroutinen in diesem Zusammenhang entwickelt und eingeschrieben werden.

